

Identificació de l'expedient

Resolució del procediment sancionador núm. PS 27/2024, referent a l'Institut Català de la Salut.

Antecedents

1. En data 14/03/2023, va tenir entrada a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de denúncia contra l'Institut Català de la Salut (ICS), amb motiu d'un presumpte incompliment de la normativa sobre protecció de dades personals. El denunciant (Sr. (...)) es queixava de tres accessos indeguts a la seva història clínica (HC) en data 10/05/2021.

Juntament amb la denúncia aportava, entre d'altra documentació, un informe de traçabilitat emès per l'ICS 27/01/2023, relatiu als accessos a la seva HC entre les dates 26/11/2020 i 14/11/2022. En aquest informe l'ICS manifestava, literalment, "que tots els accessos a la seva Història Clínica s'han realitzat amb una finalitat assistencial, i que, per tant, estan justificats." Aquest informe anava acompanyat d'un registre d'accessos en què el mateix denunciant havia ressaltat, a la pàgina 5, els tres accessos que considerava indeguts i que hauria dut a terme el dia 10/05/2021 una persona o persones amb categoria professional d'infermer/a, que són els següents:

ORIGEN	CENTRE AP	DATA D'ACCÉS	CATEGORIA PROFESSIONAL	INSCRIPCIÓ DEL MÒDUL
Nou Barris	CAP Sant Andreu	10/05/2021 14:36	Infermer/a	(...) – Full de Monitoratge
Nou Barris	CAP Sant Andreu	10/05/2021 14:35	Infermer/a	(...)_Nou Seguiment
Nou Barris	CAP Sant Andreu	10/05/2021 14:35	Infermer/a	(...) – Recerca Usuaris

2. L'Autoritat va obrir una fase d'informació prèvia (núm. IP 142/2023), per determinar si els fets eren susceptibles de motivar la incoació d'un procediment sancionador, d'acord amb el que preveuen l'article 7 del Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, i l'article 55.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

En aquesta fase d'informació, en data 16/03/2023, es va requerir l'ICS perquè informés sobre els punts següents:

- 2.1. A què corresponien alguns dels camps de l'informe de traçabilitat. Concretament, els camps "Origen" i "Centre AP", en què, pel que fa als accessos denunciats, hi constava "Nou Barris" i "Cap Sant Andreu", respectivament.
- 2.2. Des de quin CAP concret es va accedir en data 10/05/2021 a l'HC del denunciant.
- 2.3. Les actuacions assistencials o administratives que haurien justificat els accessos controvertits.

2.4. En cas que considerés que s'hauria tractat d'un error puntual, informés del següent:

2.4.1. A través de quina dada (nom i cognom, núm. CIP, DNI, etc.) es va fer la recerca per tal d'accedir a l'HC del denunciant.

2.4.2. Si el sistema informàtic de gestió d'històries clíniques de l'ICS dona una alerta a l'usuari que intenta accedir a l'HC d'un pacient que no està assignat al CAP des del que es realitza la consulta. En cas afirmatiu, expliqués com el/la professional d'infermeria va accedir a l'HC del denunciant, tot i aquest avís.

2.4.3. Aportés el registre dels accessos duts a terme pels professional/s d'infermeria el dia 10/05/2021.

3. En data 14/04/2023, l'ICS va respondre el requeriment amb un escrit en què exposava el següent (la negreta és de l'APDCAT):

- Que el camp "Origen" correspon a la "base de dades o sector de l'estació clínica de treball d'atenció primària."
- Que el camp "Centre AP" és el "centre d'atenció primària des d'on s'ha fet l'accés."
- Que els accessos de 10/05/2021 a l'HC del denunciant es van fer des del CAP Sant Andreu.
- En relació amb les actuacions que haurien justificat l'accés, s'informa del següent:

"(...) [(...)]. (...) – RECERCA D'USUARIS, professional que **en data 10/05/2021 treballava d'auxiliar administratiu** al CAP Sant Andreu." **En el moment d'enviament de la traçabilitat, el professional ja treballava d'infermer en el mateix CAP i per aquest motiu, al llistat enviat al reclamant consta com a categoria professional "Infermer"**. Segons la informació facilitada pel propi professional, **no recorda haver accedit a les dades ni conèixer a aquest ciutadà.**

"(...) [(...)]. (...) – NOU SEGUIMENT, (...) – Història Clínica Compartida ICS ("NET"). Segons la informació facilitada per la pròpia professional, **no recorda haver accedit a les dades ni conèixer a aquest ciutadà.**

En data 29 de març de 2023, es confirma mitjançant l'auditoria interna de dades que **el 10 de maig de 2021 no consta registre a la història clínica de cap actuació sanitària** o administrativa, per part dels professionals del CAP Sant Andreu.

No podem ni confirmar ni desmentir que els accessos puguin ser fruit d'una errada, ni tampoc que estiguin justificats."

- Que el sistema de gestió no registra en quina dada s'efectua la recerca.
- Que "quan es volen consultar les dades que formen part de la història clínica d'un ciutadà que no està assignat al centre d'atenció primària des d'on es vol fer la consulta, l'estació clínica de treball d'atenció primària (ECAP) **mostra una finestra emergent perquè el professional pugui exposar el motiu d'aquell accés."**

Juntament amb el seu escrit, aportava la documentació següent:

- La captura de pantalla de la finestra emergent que visualitza el personal sanitari en accedir a l'HC d'un/a pacient assignat a un altre CAP. Aquesta finestra conté un avís legal i, seguidament, un camp nomenat "motiu accés", amb un desplegable que inclou les següents opcions de motius d'accés que ha de seleccionar el professional: Resolució Incidència Tècnica, Vacunació, Gestora de casos, RQ legals, Programa Salut i Escola, Previsió Odontològica, Altres.

L'avís legal preveu, literalment:

"prifg900 – Avís legal accés història clínica

I. L'accés i l'ús de les dades i informació a la que accediu per mitjà de l'e-CAP responen al perfil que us acredita per accedir-hi i que té la denominació situada més avall amb el vostre nom. Coneixeu les atribucions, obligacions i limitacions que corresponen a aquest perfil d'accés a l'e-CAP i que us han estat lliurades en donar-vos l'autorització corresponent. Sabeu que l'e-CAP comprèn dades de salut de persones i que el vostre accés a dades de l'e-CAP només pot tenir la finalitat pròpia del vostre perfil i que sempre les heu de tractar complint les mesures de seguretat i confidencialitat relatives a les dades de salut que formen part d'una història clínica.

II. Tots els accessos queden enregistrats i són monitoritzats per a evitar consultes no permeses i contribuir a la intimitat i confidencialitat de les dades dels pacients. Queda enregistrat que ara accediu a parts de l'e-CAP en funció del vostre perfil pel qual esteu acreditat dins del sistema d'accessos a l'e-CAP.

Si seleccioneu un motiu d'accés i premeu el botó "Acceptar" manifesteu que heu llegit aquest avís legal, que l'enteneu, que coneixeu els drets i deures amb relació a l'accés a l'e-CAP permès en funció del vostre perfil."

- La captura de la pantalla de la finestra emergent que visualitza el personal administratiu en accedir a l'HC d'un/a pacient assignat a un altre CAP. Aquesta finestra conté el missatge següent, literalment:

"prifg707 – Auditoria Accessos

La persona seleccionada no està assignada a aquesta unitat productiva. Declaro que accedeixo a la seva informació per:

- 1.- Programar Visita
- 2.- Sol·licitud d'altres serveis assistencials o administratius
- 3.- Accés autoritzat per l'interessat/da
- 4.- Altres."

- El registre dels accessos duts a terme pels dos professionals, Sra. (...) i Sr. (...), en data 10/05/2021. I aclareix que, en relació amb aquest darrer professional, "no apareix [al llistat] la pantalla sol·licitada (...) – Recerca d'usuaris, perquè el sistema no ens l'ha proporcionat, a diferència de quan demanem els accessos a un CIP d'un ciutadà. Hem demanat a l'Oficina Tècnica de l'ECAP que ens ho proporcionï a la menor brevetat possible i quan ho tinguem us ho farem arribar."

4. En dates 07/05/2023 i 27/07/2023, el denunciant va aportar documentació complementària.
5. En data 28/09/2023, aquesta Autoritat va adreçar un ofici al denunciant per tal que informés sobre determinades qüestions en relació amb la informació complementària aportada.
6. En data 06/10/2023, aquesta Autoritat va adreçar un requeriment a l'ICS per tal de disposar de més informació, amb la finalitat d'esclarir determinades discordances en la informació que l'ICS havia proporcionat al denunciant, en el seu informe de 27/01/2023, i la facilitada a aquesta Autoritat en resposta al seu requeriment.

Concretament, es va demanar que confirmés si les dues persones referides en la resposta al aquest requeriment eren les que havien accedit a l'HC del denunciant en data 10/05/2021, des del CAP Sant Andreu. També, que especificués quins dels accessos relacionats en cadascun dels dos llistats aportats eren corresponents als tres accessos denunciats. Per últim, es demanava que, en cas de que l'Oficina Tècnica de l'ECAP hagués proporcionat la informació que se li va sol·licitar (en relació amb el professional Sr. (...)), n'aportés una còpia (antecedent 3è).

7. En data 16/01/2024, l'ICS va respondre el requeriment amb un escrit en què exposava el següent:
 - Que les dues persones esmentades al requeriment són les que havien accedit a l'HC del denunciant. Respecte del professional Sr. (...), puntualitza que “l'accés de les 14:35, amb data 10/05/2021, el professional tenia la categoria d'Auxiliar Administratiu al CAP Sant Andreu, no infermer, com apareix al llistat.”
 - Que els accessos que es corresponien amb els tres accessos denunciats i que constaven en el registre d'accessos aportat pel denunciant eren els següents:
 - Un dels accessos el va dur a terme el Sr. (...), i consta en la relació d'accessos que l'Oficina Tècnica de l'ECAP va facilitar a l'ICS, i que aquest aportava juntament amb la seva resposta. És el següent:
 - (...), RECERCA D'USUARIS, 10/05/2021, 14:35, (...), (...).
 - Dos dels accessos denunciats els va dur a terme la Sra. (...) i són els que consten en la setena i vuitena posició de la relació d'accessos aportada mitjançant l'escrit de resposta de 14/04/2023. Són els següents:
 - (...), (...), (...) [(...)], (...), INFERMER/A, (...), 1, 10/05/2021, (...), FULL DE MONITORATGE.
 - (...), (...), (...) [(...)], (...), INFERMER/A, (...), 1, 10/05/2021, (...), NOU SEGUIMENT.
8. En data 19/03/2024, la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades va acordar iniciar un procediment sancionador contra l'Institut Català de la Salut per una presumpta infracció prevista a l'article 83.5.a en relació amb l'article 5.1.f, tots dos del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació

d'aquestes dades (RGPD). Aquest acord d'iniciació es va notificar a l'entitat imputada en data 25/03/2024.

A l'acord d'iniciació es concedia a l'entitat imputada un termini de 10 dies hàbils per formular al·legacions i proposar la pràctica de proves que considerés convenientes per defensar els seus interessos.

9. En data 11/04/2024, l'ICS va presentar un escrit en què exposava que no tenia interès a formular al·legacions a l'acord d'iniciació del procediment. Per aquest motiu, interessava que es procedís de conformitat amb l'article 64.2.f de l'LPAC i que, a aquest efecte, es considerés l'acord d'iniciació com a proposta de resolució.

Fets provats

Des del CAP de Sant Andreu, dependent de l'ICS, el 10/05/2021 es van efectuar tres accessos a l'HC del denunciant. Concretament:

Dos accessos duts a terme per la Sra. (...), amb categoria professional d'infermer/a, que es poden considerar un únic accés, atès que són consecutius i realitzats per la mateixa professional.

- A les 14:35 h, al mòdul (...) – NOU SEGUIMENT
- A les 14:36 h, al mòdul (...) – FULL DE MONITORATGE

Un accés dut a terme pel Sr. (...), que en la data de l'accés tenia la categoria professional d'auxiliar administratiu.

- A les 14:35h, al mòdul "(...) – RECERCA D'USUARI".

Aquests accessos es van efectuar sense el consentiment del denunciant i sense que estiguessin vinculats a cap actuació sanitària ni administrativa.

Fonaments de dret

1. Són d'aplicació a aquest procediment el que preveuen l'LPAC i l'article 15 del Decret 278/1993, segons el que preveu la DT 2a de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. De conformitat amb els articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, la resolució del procediment sancionador correspon a la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.
2. D'acord amb l'article 64.2.f de l'LPAC i de conformitat amb el que s'indica a l'acord d'iniciació d'aquest procediment, escau dictar aquesta resolució sense una proposta de resolució prèvia, atès que l'entitat imputada no ha formulat al·legacions a l'acord d'iniciació. Aquest acord contenia un pronunciament precís sobre la responsabilitat imputada.
3. En relació amb els fets descrits a l'apartat de fets provats, relatiu al principi de confidencialitat, cal acudir a l'article 5.1.f de l'RGPD, que preveu el següent:

“1. Los datos personales serán: (...)

f) tratados de tal manera que se garantice una Seguridad adecuada a los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas y organizativas apropiadas (“integridad y confidencialidad”).”

Aquest principi d'integritat i confidencialitat previst per l'RGPD cal complementar-lo amb el deure de confidencialitat recollit a l'article 5 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el qual estableix:

“Article 5. Deure de confidencialitat.

1. Els responsables i encarregats del tractament de dades així com totes les persones que intervinguin en qualsevol fase d'aquest estan subjectes al deure de confidencialitat a què es refereix l'article 5.1.f) del Reglament (UE) 2016/679. (...)”

La legislació sanitària, aplicable al cas, regula l'ús de l'HC en els termes següents:

L'article 11 Llei 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica, preveu el següent:

“1. La història clínica és un instrument destinat fonamentalment a ajudar a garantir una assistència adequada al pacient. A aquest efecte, els professionals assistencials del centre que estan implicats en el diagnòstic o el tractament del malalt han de tenir accés a la història clínica.

2. Cada centre ha d'establir el mecanisme que faci possible que, mentre es presta assistència a un pacient concret, els professionals que l'atenen puguin, en tot moment, tenir accés a la història clínica corresponent.

3. Es pot accedir a la història clínica amb finalitats epidemiològiques, d'investigació o docència, amb subjecció al que estableix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i la Llei de l'Estat 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, i les disposicions concordants. L'accés a la història clínica amb aquestes finalitats obliga a preservar les dades d'identificació personal del pacient, separades de les de caràcter clínicoassistencial, llevat que aquest n'hagi donat abans el consentiment.

4. El personal que té cura de les tasques d'administració i gestió dels centres sanitaris pot accedir només a les dades de la història clínica relacionades amb les dites funcions.

5. El personal al servei de l'Administració sanitària que exerceix funcions d'inspecció, degudament acreditat, pot accedir a les històries clíniques, a fi de comprovar la qualitat de l'assistència, el compliment dels drets del pacient o qualsevol altra obligació del centre en relació amb els pacients o l'Administració sanitària.

6. Tot el personal que accedeix en ús de les seves competències a qualsevol classe de dades de la història clínica resta subjecte al deure de guardar-ne el secret.”

Al seu torn, l'article 16 de la Llei 41/2002, de 14 de novembre, bàsica reguladora de l'autonomia del pacient i de drets i obligacions en matèria d'informació i documentació clínica, preveu el següent:

“1. La historia clínica es un instrumento destinado fundamentalmente a garantizar una asistencia adecuada al paciente. Los profesionales asistenciales del centro que realizan el diagnóstico o el tratamiento del paciente tienen acceso a la historia clínica de éste como instrumento fundamental para su adecuada asistencia.

2. Cada centro establecerá los métodos que posibiliten en todo momento el acceso a la historia clínica de cada paciente por los profesionales que le asisten.

3. El acceso a la historia clínica con fines judiciales, epidemiológicos, de salud pública, de investigación o de docencia, se rige por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos personales, y en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y demás normas de aplicación en cada caso. El acceso a la historia clínica con estos fines obliga a preservar los datos de identificación personal del paciente, separados de los de carácter clinicoasistencial, de manera que, como regla general, quede asegurado el anonimato, salvo que el propio paciente haya dado su consentimiento para no separarlos.

Se exceptúan los supuestos de investigación previstos en el apartado 2 de la Disposición adicional decimoséptima de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

Asimismo, se exceptúan los supuestos de investigación de la autoridad judicial en los que se considere imprescindible la unificación de los datos identificativos con los clinicoasistenciales, en los cuales se estará a lo que dispongan los jueces y tribunales en el proceso correspondiente. El acceso a los datos y documentos de la historia clínica queda limitado estrictamente a los fines específicos de cada caso.

Cuando ello sea necesario para la prevención de un riesgo o peligro grave para la salud de la población, las Administraciones sanitarias a las que se refiere la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, podrán acceder a los datos identificativos de los pacientes por razones epidemiológicas o de protección de la salud pública. El acceso habrá de realizarse, en todo caso, por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta, asimismo, a una obligación equivalente de secreto, previa motivación por parte de la Administración que solicitase el acceso a los datos.

4. El personal de administración y gestión de los centros sanitarios sólo puede acceder a los datos de la historia clínica relacionados con sus propias funciones.

5. El personal sanitario debidamente acreditado que ejerza funciones de inspección, evaluación, acreditación y planificación, tiene acceso a las historias clínicas en el cumplimiento de sus funciones de comprobación de la calidad de la asistencia, el respeto de los derechos del paciente o cualquier otra obligación del centro en relación con los pacientes y usuarios o la propia Administración sanitaria.

6. El personal que accede a los datos de la historia clínica en el ejercicio de sus funciones queda sujeto al deber de secreto.

7. Las Comunidades Autónomas regularán el procedimiento para que quede constancia del acceso a la historia clínica y de su uso.”

Durant la tramitació d'aquest procediment s'ha acreditat el fet descrit a l'apartat de fets provats, que és constitutiu de la infracció prevista a l'article 83.5.a de l'RGPD, que tipifica així la vulneració de “los principios básicos para el tratamiento”, entre els quals s'encabeix el principi de confidencialitat.

La conducta que aquí s'aborda s'ha recollit com a infracció molt greu a l'article 72.1.i de l'LOPDGDD, de la manera següent:

“i) La vulneració del deure de confidencialitat que estableix l'article 5 d'aquesta Llei orgànica.”

4. L'article 77.2 de l'LOPDGDD disposa que, en el cas d'infraccions comeses pels responsables o encarregats enumerats a l'article 77.1 de la mateixa llei, l'autoritat de protecció de dades competent:

“(…) ha de dictar una resolució que declari la infracció i estableixi, si s'escau, les mesures que convingui adoptar perquè cessi la conducta o es corregeixin els efectes de la infracció que s'hagi comès, a excepció de la que preveu l'article 58.2.i del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016.

La resolució s'ha de notificar al responsable o l'encarregat del tractament, a l'òrgan del qual depengui jeràrquicament, si s'escau, i als afectats que tinguin la condició d'interessat, si s'escau.”

En termes similars a l'LOPDGDD, l'article 21.2 de la Llei 32/2010 determina el següent:

“2. En el cas d'infraccions comeses amb relació a fitxers de titularitat pública, el director o directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha de dictar una resolució que declari la infracció i estableixi les mesures a adoptar per a corregir-ne els efectes. A més, pot proposar, si escau, la iniciació d'actuacions disciplinàries d'acord amb el que estableix la legislació vigent sobre el règim disciplinari del personal al servei de les administracions públiques. Aquesta resolució s'ha de notificar a la persona responsable del fitxer o del tractament, a l'encarregada del tractament, si escau, a l'òrgan del qual depenguin i a les persones afectades, si n'hi ha.”

En aquest cas, atès que es tracta d'un fet puntual i consumat, es considera innecessari requerir que s'adoptin mesures correctores.

Resolució

Per tot això, resolc:

1. Declarar que l'Institut Català de la Salut ha comès una infracció prevista a l'article 83.5.a en relació amb l'article 5.1.f, ambdós de l'RGPD.

No cal requerir mesures per corregir els efectes de la infracció, de conformitat amb el que s'ha exposat al fonament de dret 4t.

2. Notificar aquesta resolució a l'Institut Català de la Salut.
3. Comunicar la resolució al Síndic de Greuges, de conformitat amb el que preveu l'article 77.5 de l'LOPDGDD.
4. Ordenar que es publiqui aquesta resolució al web de l'Autoritat (apdcat.gencat.cat), de conformitat amb l'article 17 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa d'acord amb els articles 26.2 de la Llei 32/2010 i 14.3 del Decret 48/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, amb caràcter potestatiu l'entitat imputada pot interposar un recurs de reposició davant la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en el termini d'un mes a comptar a partir de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb el que preveuen l'article 123 i següents de la Llei 39/2015. També es pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant els jutjats contenciosos administratius de Barcelona, en el termini de dos mesos a comptar a partir de l'endemà de la seva notificació, d'acord amb els articles 8, 14 i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Si l'entitat imputada manifesta a l'Autoritat la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa, la resolució se suspendrà cautelarment en els termes previstos a l'article 90.3 de l'LPAC.

Igualment, l'entitat imputada pot interposar qualsevol altre recurs que consideri convenient per defensar els seus interessos.

La directora